

A la conquista de las masas. Los orígenes de la propaganda estatal en la España de entreguerras, 1917-1936

José Manuel MORALES TAMARAL

Universidad Complutense de Madrid

Al reflexionar en 1917 sobre la escasa conexión existente entre los políticos españoles y la opinión pública de su tiempo, el periodista Antonio Cases aseguraba que la sociedad no podía conformarse tan solo con tener buenos oradores que gobernasen desde la soledad de su gabinete. En un mundo asolado por la Guerra Mundial, pero imbuido de altas dosis de idealismo, era necesario que el político fuera un “pedagogo” de las masas, cuyas “ideas” debían ser captadas, convenientemente recicladas y finalmente propagadas de nuevo a la sociedad¹. Menos idealista se mostraba casi una década después la delegación española en el Congreso de la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada, reunido en La Haya en julio de 1928. Como aseguraba en su informe final, la presencia en tales eventos, auténtica “marca de la España actual”, era un “cauce de hispanoamericanismo positivo que puede ser formidable si se afronta en concentración absoluta con nuestro Gobierno, certero propulsor de la política internacional de España hacia América”². La cultura al servicio de la política: ese era precisamente el motivo de la queja del diputado Eduardo Ortega y Gasset, al asegurar en febrero de 1933 que el censor cinematográfico no solo no había cambiado desde tiempos de Primo de Rivera, sino que además actuaba con la misma dureza y poca discreción que durante la dictadura³.

Estos tres episodios revelan que entre los últimos gobiernos constitucionales de la Restauración (1917-1923), el régimen de Primo de Rivera (1923-1930) y la Segunda República (1931-1936) se abrió un horizonte de experimentación en la forma de hacer política doméstica e internacional gracias a la posible participación de nuevos actores –unas difusas *masas* más allá incluso de las fronteras nacionales– y al empleo de modernos instrumentos –desde la ciencia hasta el cine. Buena parte de estos impulsos renovadores se tradujeron en una reconfiguración de la relación tradicional entre los poderes públicos y la sociedad civil caracterizada por una nueva predisposición del Estado hacia la opinión pública y los medios de comunicación de masas. Esta transformación, lejos de ser exclusiva del caso español, se insertó en una problemática global alentada por el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que demostró a sus contemporáneos el inmenso poder de la propaganda, tanto en la



Artículo recibido el 19-7-2016 y admitido a publicación el 7-11-2016.

1. Antonio CASES, *La opinión pública española. Su fomento y utilización, Conceptos y juicios críticos de los senadores y diputados de España*, Madrid, Imprenta Gráfica Excelsior, 1917, pp. 9-10.

2. “La elección de España en la Unión Química Internacional. Un cauce profundo de Hispanoamericanismo”, 1929. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL [en adelante: AHN], Fondos Contemporáneos [en adelante: FFCC], Sección Presidencia del Gobierno de Primo de Rivera [en adelante: Presidencia], leg. 193, exp. 13344.

3. “Ruego de D. Eduardo Ortega y Gasset a Gobernación sobre el ejercicio de la censura cinematográfica”, 16-2-1933. ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS [en adelante: ACD], Sección Serie General, exp. 1392.

retaguardia como en el frente, a la hora de defender la causa de la nación. Al finalizar la guerra se acabó extendiendo entre las democracias occidentales la convicción de que incluso en tiempos de paz podía ser útil la institucionalización de una política de Estado que convirtiera la persuasión de la opinión pública doméstica e internacional en aparente ambición por *informar* sobre ciertas políticas o por *comunicar* los atractivos de la nación⁴.

Este trabajo pretende reconstruir la evolución de la red legislativa y administrativa de la propaganda de Estado puesta en marcha en España entre 1917 y 1936 a través de un análisis de las instituciones creadas, las motivaciones subyacentes y algunas de las iniciativas desplegadas a tal fin. La aplicación de una cronología típicamente europea como la de entreguerras (1918-1939) al singular caso español permitirá resaltar, por un lado, en qué medida existió una conciencia compartida desde los poderes públicos españoles a la hora de responder a uno de los grandes debates de la primera posguerra mundial en Europa y Estados Unidos y, por el otro, hasta qué punto existieron continuidades entre los tres regímenes que se sucedieron en tan solo dos décadas en relación con el despliegue de una política propagandística a nivel estatal.

Un marco legislativo duramente restrictivo

El periodismo español culminó en los años de entreguerras una larga transición iniciada a finales del siglo XIX, desde la hegemonía del periódico de partido con un marcado perfil ideológico al afianzamiento del periódico de empresa, que compatibilizaba las noticias políticas con modernas fórmulas de entretenimiento y publicidad⁵. Este último dirigió su actividad sobre una opinión pública que se extendió progresivamente más allá de los *círculos de opinión autorizada* y que, por ende, fue objeto de reflexiones teóricas cada vez más elaboradas, como la de Cases, pero que no consiguió llegar en España a la madurez y extensión alcanzadas en otros países de su entorno. La ausencia de un tejido publicitario sólido que sostuviera la modernización de la empresa periodística española, las lagunas existentes en el proceso de alfabetización de la potencial masa lectora y, como se verá, el persistente recurso a la censura gubernamental son factores que explican este panorama diferencial⁶.

4. Este es el ámbito de estudio del proyecto de investigación I+D+i HAR 2013-44032-P “Los Estados y el control de la opinión pública. Investigaciones, debates y políticas de propaganda en el inicio de la era de masas, 1919-1939”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y en el que se inserta el presente trabajo.

5. Muchos son los trabajos que, desde variadas perspectivas y fuentes hemerográficas, han arrojado luz sobre la evolución de la prensa y el periodismo en los años de entreguerras, sin que se perciban grandes novedades desde el aluvión de estudios sobre historia de la prensa que se produjo en los años ochenta y noventa del siglo XX. Por citar algunos ejemplos, Paul AUBERT y Jean-Michel DESVOIS, “Libros y medios de comunicación”, en Carlos SERRANO y Serge SALAÜN (eds.), *Los felices años veinte. España, crisis y modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 55-90; María José RUIZ ACOSTA, “‘Opinión pública’ y prensa española en los siglos XIX y XX”, *Revista de Historia Contemporánea*, 7 (1996), pp. 419-450; María Cruz SEOANE y María Dolores SÁIZ, *Historia del periodismo en España*, vol. 3 *El siglo XX, 1898-1936*, Madrid, Alianza, 1996; o Jesús TIMOTEO ÁLVAREZ (et al.), *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 81-218.

6. Juan Ignacio ROSPIR, “La opinión pública en España”, en VV.AA., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema, 1992, pp. 84-145.

Este ámbito estuvo regulado en España por un marco legal ambivalente. En principio, la ley orgánica que siguió vigente en el periodo de entreguerras había supuesto en su día un hito de apertura y permisividad hacia la prensa. En efecto, la Ley de Policía de Imprenta (26 de julio de 1883) sancionó la eliminación de la censura previa; aligeró los mecanismos para la fundación de periódicos, bastando con avisar con cierta antelación a la autoridad civil (art. 8º), y, por vez primera, sometió los delitos de prensa a la jurisdicción ordinaria (art. 18º), la única capacitada para controlar los excesos en que podían incurrir eventualmente las publicaciones⁷. Sin embargo, en la práctica las cosas fueron muy distintas. El liberalismo parlamentario clásico se asentó sobre una contradicción, ausente en gobiernos de corte autoritario y de la que le ha sido difícil sustraerse hasta la actualidad: si las libertades de expresión y de imprenta se encuentran en la esencia misma del Estado liberal, ¿qué hacer cuando éste es atacado –o se percibe a sí mismo como tal– por aquéllas? La Restauración (1875-1931) resolvió este interrogante dando prevalencia al principio de autoridad del Estado sobre las libertades ciudadanas. La prensa, en su pretensión de controlar la política como si de un auténtico *cuarto poder* se tratara, fue considerada desde las instancias gubernamentales como un potente factor disolvente de la seguridad pública, casi más incluso que del orden público⁸. En consecuencia, el espíritu liberal de la ley de 1883 fue mitigado, si no anulado, por un conjunto de medidas y leyes excepcionales impulsadas por el Estado a lo largo de las décadas centrales de la Restauración y que confluyeron, y de hecho se multiplicaron, en el periodo de entreguerras.

En primer lugar, las dos constituciones vigentes en España durante los años veinte y treinta, las de 1876 y 1931, preveían la suspensión de garantías constitucionales, entre ellas la libertad de imprenta (recogida en los arts. 13º y 34º, respectivamente), mediante una ley especial dictada por el Gobierno (según sendos arts. 17º y 42º). Era entonces cuando entraba en vigor automáticamente la censura previa de las publicaciones periódicas asociada a las leyes de Orden Público de 1870 y 1933, que facultaban a los gobernadores civiles (arts. 6º y 39º, respectivamente) a suspender, multar y, explícitamente en la de 1933, a censurar previamente las publicaciones “que alteren materialmente la paz pública”⁹. Los gobernadores civiles debieron a estas atribuciones su posición central en el entramado de la censura, que pudieron ejercer incluso sin estado de excepción de por medio gracias a las leyes provinciales de 1882 (arts. 21º y 22º) y de 1925 (arts. 39º-41º). En ellas se les permitía multar a todos aquellos que cometiesen “actos contrarios a la moral o a la decencia pública”¹⁰. Las cifras de la maquinaria de la censura durante el periodo de entreguerras hablan por sí solas: un tercio de las treinta ocasiones en que se decretó la suspensión de garantías durante la



7. María LÓPEZ DE RAMÓN, *La construcción histórica de la libertad de prensa. Ley de Policía e Imprenta de 1883*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2014.

8. Reflexionan sobre la filosofía y la práctica política del liberalismo constitucional español José Antonio DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 21 (1981), pp. 73-74; y Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA, *En nombre de la autoridad. La defensa del orden público durante la Segunda República Española (1931-1936)*, Granada, Comares, 2014, pp. 9-49.

9. DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, pp. 75-80; Enrique GÓMEZ-REINO, “La libertad de expresión en la II República”, *Revista de Derecho Político*, 12 (1981-1982), pp. 160-164, 178-179.

10. “Ley orgánica provincial”, 1-9-1882. *Gaceta de Madrid* [en adelante, *GdM*], n. 244, pp. 657-661, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1882/244/A00657-00661.pdf>>; “Real Decreto aprobando el Estatuto Provincial”, 21-03-1925, n. 80, pp. 1.446-1.483, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/080/A01446-01483.pdf>> (consultado en 24-6-2016).

Restauración se produjo a partir de 1916, extendiéndose dos de ellas (25 de marzo de 1919 y 17 de septiembre de 1923) durante casi tres y siete años; entre 1934 y 1936 se contaron tan solo cincuenta y seis días con plenas libertades ciudadanas¹¹.

Por otro lado, la Ley de Jurisdicciones (22 de marzo de 1906), corolario de las tensiones acumuladas entre el estamento militar y la sociedad civil, estableció que los *delitos de opinión* cometidos contra militares o lesivos para la nación debían ser juzgados por autoridades castrenses. Tras varios intentos de derogación (1912, 1914-1915 y 1918-1919) y una especial proyección en territorio marroquí, la dureza de la ley se mantuvo hasta su abolición, nada más inaugurada la República¹². Por su parte, la Ley de represión del espionaje (7 de julio de 1918), cuyo título completo no pudo ser más expresivo (“Ley relativa a la urgencia de dotar al poder público de facultades indispensables para garantizar la neutralidad de España”), respondió al intento desesperado del gabinete de concentración nacional de Antonio Maura por aplacar los efectos negativos derivados de la mediatización de la neutralidad española durante la Primera Guerra Mundial. Redactada por el ministro de Estado Eduardo Dato siguiendo el modelo neutral suizo, esta ley destacó por la extrema dureza de sus disposiciones – prisión correccional, multas de entre 500 a 20.000 pesetas y censura previa gubernamental para todos aquellos que propagasen noticias contra las autoridades o sobre cualquier asunto concerniente a la guerra– y por el precedente legal que sentó, ya que fue la primera vez que se aplicó la censura previa sin haberse suspendido las garantías constitucionales¹³.

68

Con todo, la mayor efervescencia legislativa en cuanto a la prensa se produjo durante la Segunda República¹⁴. Si ya el Estatuto jurídico del Gobierno provisional (15 de abril de 1931) abrió la posibilidad de someter temporalmente los derechos individuales y ciudadanos a un “régimen de fiscalización gubernativa” para proteger la consolidación de la naciente República (art. 6º), la impopular Ley de Defensa de la República (21 de octubre de 1931) consagró como acto de agresión al nuevo régimen “la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público” y “la apología del régimen monárquico” (art. 1º, n.ºs III y VI), supuestos que se encargaría de aplicar el ministro de Gobernación (art. 4º). Aunque la idea surgió de Manuel Maura, el primero que ocupó este cargo en el Gobierno provisional, a imitación de una ley homónima aprobada en 1922 por la *indefensa* República de Weimar, Manuel Azaña se encargó de retomar el proyecto nada más ser nombrado presidente del

11. Las tablas y análisis cuantitativos corresponden a DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, pp. 119-125; y GONZÁLEZ CALLEJA, *En nombre de la autoridad*, pp. 18-21, 208.

12. Más allá del conocido incidente que detonó la redacción de la Ley –caricaturas ofensivas del semanario satírico catalanista *¡Cu-Cut!* el 23 de noviembre de 1905– han indagado Francesc A. MARTÍNEZ GALLEGU y Antonio LAGUNA PLATERO, “Comunicación, propaganda y censura en la guerra hispano-marroquí (1906-1923)”, *Communication & Society / Comunicación y Sociedad*, 27/3 (2014), pp. 54-56; y, sobre todo, Ingrid SCHULZE, *La prensa político-militar en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 41-69.

13. Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Paul AUBERT, *Nidos de espías. España, Francia y la Primera Guerra Mundial, 1914-1919*, Madrid, Alianza, 2014, pp. 331-346; DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, pp. 76, 111.

14. Una breve síntesis de todas ellas en Susana BARREIRO, “Aproximación al estudio de la prensa durante la Segunda República”, *Re-Presentaciones. Periodismo, Comunicación y Sociedad*, 3 (2007), pp. 60-63.

Consejo, promoviendo su inserción en la Constitución de diciembre de 1931 como disposición transitoria¹⁵.

Junto a este despliegue de autoridad del Estado, no debe pasarse por alto que durante los años veinte y treinta siguieron vigentes las disposiciones sobre censura telegráfica adoptadas por España al convertirse en miembro de la Unión Telegráfica Internacional, creada en París el 17 de mayo de 1865. De 29 de noviembre de 1900 data el primer Reglamento para el régimen y servicio interior del Cuerpo de Telégrafos, que en su art. 454º estableció que “no se dará curso a ningún despacho privado cuyo texto, a juicio de los Jefes de Telégrafos, sea contrario a las leyes o que parezca inadmisibles por razones de seguridad pública o de buenas costumbres”¹⁶. En junio de 1908 se eliminó tal intromisión salvo en caso de que la información fuera peligrosa para la seguridad del Estado.

Por último, el hecho de que se decidiese plantear hasta en dos ocasiones una nueva ley de imprenta, coincidiendo con dos de los periodos de mayor duración de la suspensión de garantías constitucionales, habla por sí solo de la escasa operatividad de la ley de 1883 durante las décadas de entreguerras. La primera tentativa se tradujo en un proyecto de Estatuto de Prensa, redactado por la Sección 6ª de Leyes Políticas de la Asamblea Nacional de Primo de Rivera (1927-1930). Tras meses de dilaciones y discusiones en las que participaron diversos periódicos, agencias y personalidades a través de un cuestionario abierto, se llegó en junio de 1929 a la redacción de una ley orgánica que consagró el afán de intervencionismo absoluto en cada uno de los aspectos de la actividad empresarial y profesional del periodismo español al que aspiraba la dictadura de Primo de Rivera¹⁷.

Entre otros asuntos, el Estatuto incrementaba los requisitos necesarios para iniciar una publicación periódica, entre los que se incluía una lista exhaustiva de datos personales y profesionales sobre los trabajadores de la redacción o la prohibición a las empresas periodísticas de poseer diarios de signo político opuesto (arts. 5º-15º), así como regulaba las condiciones de los contratos laborales a periodistas (arts. 32º-38º). Sin embargo, las grandes novedades del Estatuto fueron la obligación de que los periodistas se inscribieran en colegios de profesionales, para lo que era preciso haber cursado estudios universitarios u obtenido el título de periodista en una Escuela de Periodismo (arts. 22º-31º); el restablecimiento de tribunales específicos para cuestiones de prensa, asesorados por periodistas (arts. 71º-77º), y la creación de una Dirección



15. GÓMEZ-REINO, “La libertad de expresión en la II República”, pp. 174-178; GONZÁLEZ CALLEJA, *En nombre de la autoridad*, pp. 190-208; y Justino SINOVA, *La Prensa en la Segunda República española. Historia de una libertad frustrada*, Barcelona, Debate, 2006, pp. 100-117. Vigente hasta la aprobación de la ley de Orden Público de julio de 1933, la interpretación de la Ley de Defensa de la República es aún hoy dispar. Mientras GONZÁLEZ CALLEJA la considera un mecanismo de “represión selectiva” en oposición a la arbitrariedad indiscriminada que suponía la suspensión de garantías constitucionales, pervertida eso sí por la obsesión republicana por defenderse de sus atacantes, SINOVA ve en ella una flagrante transgresión del espíritu de libertades pregonado por la República y una forma sutil que tuvieron los gobiernos reformistas de cebarse con cierta prensa de derechas.

16. AHN, FFCC, Sección Gobernación [en adelante: Gobernación], leg. 33 A, caja 1, exp. 1. *Vid.* Félix FERNÁNDEZ-SHAW, “La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): pasado, presente y futuro”, *Revista de Política Internacional*, 125 (1973), pp. 91-117.

17. Texto final del proyecto de Estatuto de Prensa en las Sesiones de la Sección 6ª de la Asamblea Nacional correspondientes al 13, 17, 18 y 19 de junio. ACD, Sección de Gobierno Interior, leg. 1, nos 106, 109, 110 y 111. Los delitos de prensa quedaron sin redactar en el borrador final, pues se esperó a la también fallida aprobación de un nuevo Código Penal por parte de la Asamblea Nacional.

General de Prensa (arts. 57°-63°) que, asistida por un Consejo Permanente y un Consejo Superior de Prensa, centralizaría en la Presidencia del Gobierno prácticamente la totalidad de la gestión pública de la prensa. Entre sus numerosas atribuciones destacaban la dirección y la elaboración de los planes de estudio de las Escuelas de Periodismo y la puesta en marcha de la censura previa (arts. 64°-67°), incluyendo la inserción de notas gubernamentales de prensa con informaciones de las que fuera conveniente informar a los “ciudadanos”.

El segundo intento se plasmó en un proyecto de Ley de Publicidad debatido en el Congreso entre febrero y mayo de 1935. En términos muy semejantes al Estatuto de Prensa, aunque con aspiraciones menos ambiciosas, el proyecto se ideó en el seno del Partido Radical y la CEDA, en especial desde la entrada de José María Gil-Robles en el Gobierno como ministro de Guerra a comienzos de mayo. Sus artículos insistían en la creación de tribunales específicos para la prensa, la censura previa de las publicaciones periódicas y la inserción de mensajes oficiales cuando estuvieran en vigor los estados de alarma o guerra¹⁸.

La intensificación e institucionalización de la censura

El recurso a una legislación restrictiva hacia la prensa fue una condición indispensable para preparar el terreno de la propaganda de Estado, pero no fue suficiente con ello. Hicieron falta, en primer lugar, ciertas motivaciones profundas que predispusieran a la Administración a tomar conciencia de que la prensa y la opinión pública no podían quedar al margen de la práctica política. En otras palabras, ¿en qué escenarios y bajo qué circunstancias se inició un camino de no retorno hacia la persuasión de la opinión pública en España?

Una línea de investigación aún no suficientemente explotada apunta a Marruecos, único reducto del imperialismo colonial español en el siglo XX, como posible laboratorio de la propaganda estatal. El desarrollo de una larguísima guerra (1912-1927) y la penetración política y cultural de España en su parte del Protectorado en directa rivalidad con Francia pudo contribuir, por un lado, a destacar la importancia de atraerse el favor de la opinión pública, tanto nacional como extranjera, para ganar la guerra y, en general, para afianzar la posición internacional de España; y, por otro, al aprendizaje de ciertos mecanismos propagandísticos que se acabarían asentando en los procedimientos de la administración.

En esta dirección apuntaría, por ejemplo, la financiación *no declarada* de algunos de los periódicos y las revistas distribuidos en el Marruecos español, como *El Telegrama del Rif* –en el que trabajó Abd-el-Krim antes de convertirse en el líder de la rebelión anticolonialista– o *España en África* –entre 1912 y 1929–, así como de agencias de noticias con proyección en Marruecos, tales como Fabra –subvencionada entre 1919 y 1926. Paralelamente, se desplegó una férrea censura como fundamento indispensable de la estrategia de comunicación del Estado, amparada por la mencionada Ley de Jurisdicciones¹⁹. En este último ámbito, se detectó un endurecimiento de las

18. GÓMEZ-REINO, “La libertad de expresión en la II República”, pp. 165-169; José Manuel GONZÁLEZ PÁRAMO, *Política de prensa. Dialéctica de la empresa periodística*, Barcelona-México DF, Grijalbo, 1972, pp. 38-84; SINOVA, *La Prensa en la Segunda República española*, pp. 363-381.

19. Esta dimensión propagandística de la política colonial empieza a arrojar sus resultados en trabajos como los de MARTÍNEZ GALLEGU y LAGUNA, “Comunicación, propaganda y censura”, pp. 49-58.

directrices sobre prensa después del desastre de Annual (22 de julio de 1921). A partir de entonces el ministerio de Gobernación creó una dinámica de vigilancia y condicionamiento de la publicidad que los periódicos podían dar sobre los asuntos africanos, previa comunicación de los gobernadores civiles con sus directores, a fin de evitar cualquier tipo de “perjuicio al interés público”²⁰. Como corolario a este proceso, el 18 de enero de 1924 se creó una Oficina de Marruecos en la Presidencia del Directorio dirigida por Francisco Gómez-Jordana y encargada de redactar los únicos partes oficiales de guerra que podían ser distribuidos en la prensa nacional. En la Oficina, “el número de muertos o heridos se ocultaba o se reducía con arreglo a un coeficiente variable”²¹.

El segundo estímulo de la propaganda estatal fue la particular situación de neutralidad *mediatizada* que se vivió en España durante la Primera Guerra Mundial, auténtico punto de inflexión en la relación institucional entre el Estado y los medios de comunicación. Durante la conflagración bélica España encontró serios problemas para defender su posición neutral, en buena medida porque se convirtió en el campo de experimentación de las nuevas técnicas de propaganda desarrolladas por los beligerantes: cine documental, compra masiva de prensa, redes de espías, etc. Llegados al punto crítico en que defender la neutralidad estricta de España escoraba su posición hacia el bando germanófilo –habida cuenta de que los vínculos históricos con el bloque anglo-francés invitaban a mantener una postura benévola con los aliados–, en España se sucedió una auténtica batalla por la opinión en la que Alemania consiguió crear el aparato propagandístico más sólido –aunque no por ello más efectivo– de los dos bloques²².

En medio de este fragor propagandístico y ante las amenazas que desde múltiples niveles se cernieron sobre la estabilidad del sistema, los gobiernos españoles reaccionaron desde julio de 1916 con el recurso a la tradicional censura previa de las publicaciones periódicas mediante la suspensión cautelar de la libertad de imprenta, lo que ocurrió hasta en cinco ocasiones solo hasta el final de la contienda. No obstante, a partir de la Primera Guerra Mundial la reacción estatal incluyó por vez primera la creación de una serie de organismos oficiales dedicados exclusivamente a la gestión pública de las cuestiones de prensa. Fue así como la intervención del Estado en la libre circulación de artículos y noticias de actualidad y, a más largo plazo, en la orientación de la opinión pública inició entonces un largo proceso de institucionalización e imbricación en las estructuras administrativas del Estado, que se fue perfeccionando durante los años veinte y treinta.

Algunos de estos organismos cumplieron estrictas labores de información y comunicación con la prensa. A este respecto existía un claro antecedente en la práctica informal de algunos presidentes del Gobierno tras el Desastre de 1898, como José Canalejas o Eduardo Dato, consistente en convocar conferencias de prensa, en las que

20. Despacho del ministro de Gobernación Vicente Piniés al gobernador de Guipúzcoa, 17 de abril de 1922. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 49 A, exp. 6, doc. 32.

21. Celedonio DE LA IGLESIA, *La censura por dentro*, Madrid, Compañía Iberoamericana de Publicaciones, 1930, pp. 166-167. La serie de partes oficiales de la guerra de Marruecos entre 1924 y 1928 se conserva en AHN, FFCC, Gobernación, legs. 42 A, 43 A y 46 A.

22. Vid. Jens ALBES, *Worte wie Waffen. Die deutsche Propaganda während des Ersten Weltkrieges*, Essen, Klartext, 1996; GONZÁLEZ CALLEJA y AUBERT, *Nidos de espías*; Javier PONCE, “Propaganda and Politics: Germany and Spanish Opinion in World War I”, en Troy R. E. PADDOCK, *World War I and Propaganda*, Leiden/Boston, Brill, 2014, pp. 292-321.



daban a conocer las políticas del Gobierno u opiniones personales convenientemente seleccionadas, matizadas y orientadas para la ocasión. Este es el caldo de cultivo en que se ha de entender la fundación en noviembre de 1918 de una Oficina de Información en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuyo objetivo fue actuar como único canal autorizado de comunicación entre el Ministerio y la prensa, a la que podrían llegar tan solo las informaciones autorizadas por el ministro, el subsecretario o los directores generales. Ya en tiempos de la dictadura nació en la Presidencia la figura del portavoz del Gobierno, tarea que recayó en uno de los hombres de confianza de Primo de Rivera, el auditor general y miembro del Directorio Militar Adolfo Vallespinosa²³.

Mucho más sintomática del cambio de actitud hacia la prensa por parte de los últimos gobiernos de la Restauración fue la creación de un Negociado de Prensa en la sección de Orden Público de la Subsecretaría del ministerio de Gobernación. Este gabinete venía desempeñando las funciones de censura previa de prensa, principalmente madrileña, en tiempos de suspensión de garantías²⁴, pero desde julio de 1917 quedó establecido de forma permanente como órgano central de vigilancia del trabajo de los periodistas. Para ello, tras la restitución de las garantías constitucionales los gobernadores civiles recibieron por parte del ministro y del citado Negociado de Prensa el encargo, por un lado, de que “personas de inteligencia y confianza” cumplieran estrictamente el art. 11º de la Ley de Policía de Imprenta de 1883, que obligaba al depósito en la autoridad civil pertinente de tres ejemplares de cada publicación –uno de los cuales se haría llegar al Negociado de Prensa–, y, por otro lado, de suspender y denunciar ante los tribunales a las publicaciones que incurrieran en posible delito punible²⁵. Paralelamente, se recomendó a los gobernadores que fomentaran reuniones con los directores de periódicos para que moderasen sus juicios o incluso, en lugares sumamente estratégicos como Canarias, que actuaran con total rotundidad “aunque para ello tenga que violentar las leyes, pues en este caso el fin justificará los medios”²⁶.

De esta manera, la delgada línea existente entre la normalidad constitucional y la censura previa, en vigor entre el 25 de marzo de 1919 y 31 de marzo de 1922 sin interrupciones, se diluyó como nunca antes. Durante estos años, se requirió el envío de la prensa de provincias al negociado del Ministerio, así como se elaboraron informes secretos sobre periódicos obreros, en colaboración con las comisarías de varios distritos de Madrid²⁷. Asimismo, en la medida en que la imagen que se podía estar fraguando sobre España en la opinión pública internacional empezó a preocupar a los gobiernos

23. María Victoria CAMPOS ZABALA, “El portavoz del Gobierno: orígenes, evolución, funciones y consolidación. El desarrollo de la administración comunicativa en España”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1999, pp. 67-78.

24. La fecha más antigua registrada del Negociado de Prensa del ministerio de Gobernación corresponde al 15 de abril de 1917, cuando su jefe, Ángel de Luque, a la postre director de la Escuela Central de Idiomas adscrita al ministerio de Instrucción Pública, informó al ministro de Gobernación Joaquín Ruiz Giménez de los periódicos que no enviaban sus galeradas a la previa censura. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 48 A, exp. 19/16.

25. Estas instrucciones de 29 de julio de 1917 dictadas por el ministro José Sánchez-Guerra están recogidas en DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, p. 84.

26. Despacho del gobernador civil de Granada al ministro Ruiz Giménez, 12-2-1917; y despacho del ministro al gobernador de Canarias, 30-1-1917. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 48 A, exps. 17/14 y 8.

27. Circular del ministro Vicente Piniés a los gobernadores, 21 de noviembre de 1922; informes recibidos por la Dirección General de Orden Público sobre *El Globo*, *Tierra Libre* y *Trabajador Libre*, entre abril y octubre de 1922. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 49 A, exps. 5 y 6/12.

españoles, la prensa extranjera también sufrió progresivamente el cerco de la Administración. Por recomendación de la embajada en Londres, se dio orden al servicio de telégrafos del Ministerio de intervenir los telegramas enviados por las agencias de noticias al extranjero si contenían noticias que pudieran ser tendenciosas o alarmantes²⁸. Los corresponsales de los periódicos se convirtieron también en objeto de las sospechas gubernamentales, sobre todo si se encargaban de cubrir las incesantes manifestaciones políticas y obreras desde lugares especialmente conflictivos. Si durante la guerra se vigiló exhaustivamente, por ejemplo, al corresponsal en Barcelona del londinense *The Times*, en tiempos de paz se llegó a pedir incluso la expulsión del corresponsal del portugués *A Batalha* en dicha ciudad²⁹. Coincidieron estos hechos con un incipiente ambiente de intranquilidad entre diversas instituciones en torno a una posible filtración de la propaganda comunista internacional en España. De momento, todo quedó en el endurecimiento de los controles fronterizos; pasados unos años, se procedió a una consecuente respuesta institucional –Secretariado Español de la Entente Internacional contra la Tercera Internacional (abril de 1925)³⁰, Oficina de Investigación Comunista del Ejército (abril de 1930)³¹. Por lo demás, los periodistas dejaron constancia de detenciones y encarcelamientos sistemáticos de los directores de periódicos³², asaltos de las redacciones por parte de los gobernadores civiles para ejercer la censura *in situ*³³ e incluso del control sobre las incipientes comunicaciones telefónicas, que sufrieron durante la guerra un *torpedeo* semejante al ejercido por los alemanes sobre los submarinos españoles³⁴.

La dictadura de Primo de Rivera recogió el testigo de los gobiernos precedentes en lo concerniente al tratamiento público de la prensa. Entre 1923 y 1930 se produjo,

28. Orden del ministerio de Estado al Servicio de Telégrafos, 17 de febrero de 1920. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 48 A, exp. 2.

29. Despachos entre el ministerio de Gobernación y el gobierno civil de Barcelona, septiembre-octubre de 1917 (*The Times*) y 28-2-1921 (*A Batalha*). AHN, FFCC, Gobernación, leg. 48 A, exp. 17/5 y leg. 49 A, exp. 1.

30. Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Fernando DEL REY REGUILLO, *La defensa armada contra la revolución: una historia de las guardias cívicas en la España del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1995, pp. 221-234. Su financiación estatal fue interrumpida por Orden del presidente del Gobierno Provisional Niceto Alcalá Zamora, 28 de abril de 1931. En ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN [en adelante: AGA], Sección Presidencia [en adelante: Presidencia], leg. 51/3547.

31. Creada por Real Orden de 10-4-1930 en el ministerio del Ejército a instancias del Director General de Seguridad Emilio Mola a fin de dificultar la propaganda comunista. Su primer jefe fue Valentín Galarza. AGA, Presidencia, leg. 51/157, exp. 189.

32. Carta de las redacciones de los periódicos almerienses *Faro* y *Renovación* al ministro Rafael Coello, 25 de febrero de 1922. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 49 A, exp. 6/3.

33. Carta de Marcelino Domingo sobre el incidente ocurrido en el periódico catalán *La Lucha* al ministro José Sánchez-Guerra, 21-6-1917. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 48 A, exp. 17/5.

34. En estos términos metafóricos se expresó un representante de *El Liberal* de Bilbao al ministro y periodista Julio Burell, 5-5-1917. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 48 A, exp. 17/31. De otras reacciones activas y pasivas de la prensa, como los blancos dejados en los huecos tachados o la “censura roja” ensayada en la huelga barcelonesa de *La Canadiense* en marzo de 1919, han dado cuenta Paul AUBERT, “Del ‘No pasa nada’ al ‘Todo va bien’: Consecuencias de la práctica de la censura en España (1914-1930)”, *El Argonauta español*, 4 (2007), <<http://argonauta.revues.org/1324>> (consultado en 20-6-2016); y María Cruz SEOANE, “El régimen de censura bajo la Dictadura de Primo de Rivera: efectos secundarios”, en VVAA, *La Prensa de los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos*, Bilbao, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1986, pp. 233-243.



eso sí, un salto cualitativo y cuantitativo hacia la consagración de una estrategia estatal de comunicación de carácter integral³⁵. Como encarnación de una opción de regeneración conservadora de la sociedad española, el régimen primorriverista emprendió una campaña propagandística de nacionalización de las masas *desde arriba* a través de agentes como el ejército, el sistema educativo o la Unión Patriótica, el partido oficial del régimen —con su propio órgano periodístico, *La Nación*³⁶. En este amplio entramado administrativo se imbricó la frenética actividad de una vasta red institucional encargada de la gestión de la opinión pública doméstica e internacional, cuya tarea básica consistió en la intensificación institucional de la censura previa de prensa, en vigor desde el 17 de septiembre de 1923.

74 Varias instancias administrativas se encargaron de ello. Por un lado, siguieron funcionando los órganos de censura preexistentes en el ministerio de la Gobernación y los gobiernos civiles. Estos últimos recibieron nuevas instrucciones sobre cómo desempeñar su trabajo, que oscilaron entre castigos severos a la prensa con la sola sospecha de que pudiera estar inspirada en “reprobables y taimados propósitos” y recomendaciones de cierto tacto con los medios creadores de opinión, en tanto que “ningún régimen de Gobierno puede vivir con la Prensa en contra”³⁷. Por otro lado, a la estricta intervención de la información sobre la guerra de Marruecos puesta en marcha por la citada Oficina de Marruecos de la Presidencia, convertida desde el 15 de diciembre de 1925 en la Dirección General de Marruecos y Colonias, se unió la actividad de la censura militar mientras estuvo en vigor el estado de guerra (15 de septiembre de 1923-17 de mayo de 1925). Además, en el Real Decreto que alumbró la Asamblea Nacional (14 de septiembre de 1927) se previó la creación de una Oficina encargada de censurar noticias sobre los debates parlamentarios, que al final de la dictadura se transformó en un Negociado de Prensa encargado de mantener las relaciones entre el Parlamento y los medios de comunicación³⁸.

Sin embargo, la gran creación de Primo de Rivera en este ámbito fue el Gabinete de Información, Prensa y Censura de la Presidencia del Gobierno. De sus funciones informó su primer jefe el teniente coronel Pedro Rico Parada, ex gobernador civil de Gerona y fugaz director de *La Nación* en 1925, al poco de su fundación en septiembre de 1923:

El Directorio Militar ha dispuesto que la información oficial de Prensa quede centralizada en la Presidencia, a cargo de este Gabinete, para evitar las molestias que

35. Su análisis más reciente se debe a dos trabajos de Lluís COSTA: “El control de la comunicación durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)”, en M^a Verónica de HARO (ed.), *La comunicación a través de la Historia*, Madrid, Visión Libros, 2013, pp. 119-140; y “Comunicación y propaganda durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)”, *Historia y Comunicación Social*, 18 (2013), pp. 385-396.

36. Vid. Alejandro QUIROGA, *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

37. La primera orden corresponde a la circular del subsecretario de Gobernación Severiano Martínez Anido a los gobernadores civiles de 10-10-1923. AHN, Gobernación, leg. 18 A, exp. 1/18. La segunda se encuentra en la Real Orden circular de 10-5-1926 reproducida en DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, pp. 98-99.

38. “Real Decreto-Ley creando la Asamblea Nacional”, 14-09-1927, *GdM*, n. 257, p. 1.499, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1927/257/A01498-01501.pdf>> (consultado en 5-7-2016); “Restablecimiento del servicio que tenía encomendado el funcionario del Congreso D. Diego Gálvez, que continuará desempeñándolo al mismo tiempo que el de Relaciones con la Prensa”, 8-2-1930. ACD, Sección Gobierno Interior, leg. 99, exp. 59.

origina la presencia frecuente de los periodistas en los Ministerios y Centros Oficiales. Dicha información es facilitada a los periodistas a las 1 y 4,30 horas de la tarde y 12 de la noche [...] Esta centralización tiene otra finalidad: la de facilitar la censura de las galeradas de los diarios, contrastando sus informaciones con las que sean suministradas por los departamentos ministeriales y demás Centros, y evitar las dudas que se ofrecen a este Gabinete cuando hacen referencia a proyectos y propósitos del Directorio o a declaraciones del Presidente³⁹.

Después de que el Gabinete fuera sancionado oficialmente en diciembre de 1923 y conformado por personal procedente de las secretarías de los diversos ministerios⁴⁰, se estableció como órgano supremo de la censura de la prensa nacional, y en especial de la madrileña –de hecho, entre abril de 1926 y finales de 1927 fue trasladado al Gobierno Civil de Madrid por causas desconocidas⁴¹. El punto álgido de la tarea de control de la opinión pública encomendada al Gabinete de Información y Censura fue alcanzado bajo la jefatura del teniente coronel Celedonio de la Iglesia (agosto de 1925-febrero de 1930). Proclive a una censura preventiva limitada para prevenir en momentos concretos la “salud de la Patria”⁴², De la Iglesia tuvo a su cargo hasta una veintena de censores en su momento álgido (enero de 1929), la mitad de los cuales pertenecieron al estamento militar⁴³. El trabajo a destajo, el solapamiento de labores entre las diversas instituciones –en especial con el ministerio de Gobernación– y la intervención directa de Primo de Rivera dotaron a la administración de la censura de excesivas dosis de arbitrariedad y coerción⁴⁴. Como confesó privadamente el propio De la Iglesia, “la Censura ha tachado a tontas y a locas lo completamente inofensivo y a veces hasta lo conveniente al Gobierno”⁴⁵.

La caída de Primo de Rivera en enero de 1930 supuso un cierto bálsamo para las publicaciones periódicas. En los meses finales de la monarquía, el camino de apertura

39. Carta personal de Rico Parada al subsecretario del ministerio de Estado, Fernando Espinosa de los Monteros, 22-9-1923. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL / ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Sección Archivo Histórico, Correspondencia con organismos oficiales, Correspondencia Particular de Espinosa de los Monteros, H 1311.

40. “Real Decreto relativo a la reorganización del Directorio Militar”, 22-12-1923, *GdM*, n. 356, pp. 1.339-1.340, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1923/356/A01339-01340.pdf>> (consultado en 25-5-2016).

41. Podría entenderse la maniobra en el marco del reforzamiento de los gobiernos civiles provinciales promovido en el Real Decreto de 17-12-1925, *GdM*, n. 352, p. 1.507, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/352/A01507-01507.pdf>> (consultado en 24-6-2016). No obstante, siempre se insistió en que el Gabinete mantendría las funciones centrales y recibiría inspiración directa del Gobierno. Circular del ministro de Gobernación Martínez Anido a los gobernadores civiles, 29-9-1926. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 14 A, exp. 1.

42. Esta es la postura que defendió en sus conocidas memorias autojustificativas sobre su trabajo como censor: DE LA IGLESIA, *La censura por dentro*. Completó su argumentación afirmando que la censura primorriverista se puso en marcha en circunstancias excepcionales y finalmente se alargó a medio camino entre la inercia propia y la dejación de todos, y que el dictador siempre concibió la censura como una finalidad pedagógica hacia la prensa (pp. 81-83).

43. AHN, FFCC, Presidencia, leg. 204/1, exp. 15069.

44. Ello motivó un gran número de quejas de periodistas, centradas en su mayoría en las prácticas abusivas de los gobernadores civiles. En AHN, FFCC, Presidencia, leg. 174, exp. 8856 (*La Libertad* de Álava, julio-agosto de 1927) y exp. 8867 (*La Iberia* de Sevilla, septiembre de 1927) y leg. 178, exp. 9695 (*La Voz de Guipúzcoa*, octubre de 1927).

45. Carta de Celedonio de la Iglesia a Máximo Cuervo, Jefe de la Secretaría Auxiliar de Presidencia, 1 de noviembre de 1927. AHN, FFCC, Presidencia, leg. 178, exp. 9665.



de la intelectualidad española a las corrientes políticas y literarias europeas de corte liberal-democrático iniciado durante la dictadura –bastante permisiva hacia la circulación de obras científicas–, mientras un amplio sector de la prensa se escoraba hacia posturas antimonárquicas, afianzó el colchón ideológico sobre el que se asentó la República⁴⁶. Sin embargo, antes de que el nuevo régimen matizase legal y administrativamente las amplias expectativas albergadas por la prensa, hubo oportunidad de confirmar que el régimen de *libertad censurada* inaugurado con la Gran Guerra había venido para quedarse. En claro paralelismo con la mencionada circular de julio de 1917, las instrucciones de 12 de septiembre de 1930 previas al restablecimiento de garantías constitucionales volvieron a poner en valor la ley de imprenta de 1883, aunque con matices: los Negociados de Censura de los gobiernos civiles, vigentes ininterrumpidamente desde septiembre de 1923, se transformarían en Negociados de Prensa, que deberían hacer acopio de los tres ejemplares de cada publicación a que obligaba el art. 11 de la ley, quedando facultados para recoger, sancionar y poner a disposición de la autoridad judicial pertinente aquellas informaciones que incurriesen en infracciones graves⁴⁷.

Así las cosas, la República heredó de la dictadura buena parte de la administración comunicativa preexistente, que hubo de gestionar la actividad de una prensa convertida en reflejo evidente de la creciente politización y polarización de la sociedad española. La Presidencia del Consejo de Ministros siguió contando con un organismo dedicado a la relación con la opinión pública, el Gabinete de Prensa⁴⁸, que fue apartado en principio de las labores de censura para dedicarse a recibir diariamente una selección de periódicos nacionales y extranjeros, así como gratificaciones periódicas procedentes de los fondos reservados de Presidencia⁴⁹. Esta aparente desactivación de la tarea de la censura en este Ministerio podría explicarse en tanto que el presidente del Gobierno Manuel Azaña se caracterizó siempre por sus sobrias y parcas explicaciones ante la prensa, de cuyo poder siempre receló. De hecho, Azaña careció de un órgano propio de prensa, lo que ni siquiera pudo paliar el fracasado *trust* de periódicos de izquierdas orquestado entre el verano de 1932 y la primavera de 1933⁵⁰.

En el ministerio de Gobernación, sin embargo, la situación fue distinta. En la Subsecretaría volvió a instalarse un Gabinete de Prensa Nacional y Extranjera, órgano

46. Gonzalo SANTONJA, *Del lápiz rojo al lápiz libre. La censura previa de publicaciones periódicas y sus consecuencias editoriales durante los últimos años del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, Anthropos, 1986; Vicente CLAVERO, *El desahucio de la monarquía. La prensa ante la llegada de la Segunda República*, Madrid, Fragua, 2016.

47. La Real Orden circular reservada de 12-9-1930 del ministro de Gobernación Enrique Marzo a los gobernadores civiles está recogida en DEL VALLE, “La censura gubernativa en España (1914-1931)”, pp. 103-104. Fue completada por una circular de 19 de septiembre. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 17 A, exp. 12, doc. 3.

48. En la Presidencia de la República se creó también en diciembre de 1931 una jefatura de Prensa. En CAMPOS ZABALA, *El portavoz del Gobierno*, p. 90.

49. Así consta en las listas de fondos reservados de la Presidencia del Gobierno entre octubre de 1932 y septiembre de 1936 conservadas en AGA, Presidencia, leg. 51/3547.

50. Analizan la tensa relación entre Azaña y la prensa, incluyendo la aventura del cartel periodístico (*El Sol, La Voz, Luz y Ahora*) puestos a disposición del presidente por el empresario Luis Miquel, María Cruz SEOANE, “Las empresas periodísticas y el poder en la II República”, en Paul AUBERT y Jean-Michel DESVOIS (eds.), *Presse et pouvoir en Espagne 1898-1975*, Madrid / Burdeos, École des Hautes Études Hispaniques - Casa de Velázquez / Maison des Pays Ibériques, 1996, pp. 151-166; y SINOVA, *La Prensa en la Segunda República española*, pp. 180-194.

central encargado de recopilar y vigilar la prensa de provincias, tarea puntualmente desempeñada por Juan Guixé, jefe de la sección entre 1931 y 1933 y director a su vez del semanario federalista catalán *La Calle*⁵¹. Sin embargo, mientras estuvo en vigor la Ley de Defensa de la República las tareas de censura corrieron a cargo personalmente del ministro de Gobernación Santiago Casares Quiroga y del subsecretario Carlos Esplá. A partir de septiembre de 1933, el estado de excepción prácticamente constante hasta el final de la República desplazó progresivamente el centro rector de la censura previa a los gobernadores civiles, incluyendo las capitanías generales cuando se declaró el estado de guerra, en virtud de la Ley de Orden Público de julio de 1933. La dinámica de la censura fue la misma que en periodos anteriores: desde veladas recomendaciones a los directores de periódicos para que dieran “impresión de serenidad”, a la suspensión sistemática de diarios, cuyos repuntes se produjeron en agosto de 1931, agosto de 1932 –tras la Sanjurjada– y después de la revolución de octubre de 1934 hasta el estallido de la Guerra Civil prácticamente sin solución de continuidad⁵².

España entra en la batalla por la opinión

Sobre la base de este sólido entramado legislativo e institucional, el Estado tuvo mayores facilidades para impulsar iniciativas estrictamente propagandísticas, esto es, encaminadas no solo al condicionamiento sino también –y sobre todo– a la influencia en la opinión pública. Al igual que ocurrió con la censura, el contexto convulso de la Primera Guerra Mundial supuso un aliciente para la propaganda de Estado, pues desde entonces se idearon una serie de iniciativas suficientes como para afirmar que la conquista de la opinión pública quedó consagrada como un objetivo destacado en las políticas de Estado, principalmente en su vertiente exterior.

Los primeros proyectos surgieron de forma fragmentada y aislada. Tal fue el caso del plan de promoción de obras científicas españolas en las repúblicas hispanoamericanas, ideado a mediados de 1917 por el ministerio de Estado a instancias de la Cámara de Comercio de Santander y de la Unión Ibero-Americana. Con motivo de esta iniciativa, se sondeó a las embajadas y consulados españoles en torno a la viabilidad del proyecto, lo que dio pie a evaluaciones interesantes sobre las incipientes relaciones culturales entre España y América Latina. Destaca la del cónsul en Montevideo, Juan B. Arregui, quien creía que estas relaciones se encontraban aún llenas de prejuicios, pero en ellas se atisbaba un futuro prometedor si se invertían esfuerzos suficientes en el intercambio de estudiantes universitarios. En su opinión, éstas eran auténticas embajadas espirituales que colocaban bien alto el nombre de España en América y que contribuirían al “mejor conocimiento mutuo y a fijar de modo sólido y duradero, el intercambio moral y material que debe unirnos en lo porvenir”⁵³. Pronto se

51. Carta de Juan Guixé al gobernador civil de Barcelona, agosto de 1931 (leg. 49 A, exp. 37, doc. 18); a varios gobernadores civiles, 13 de abril de 1932 (leg. 49 A, exp. 43); y al gobernador civil de Burgos, 29 de marzo de 1933 (leg. 50 A, exp. 18), todos en AHN, FFCC, Gobernación. Sobre Guixé, Antonio CHECA GODOY, *Prensa y partidos políticos durante la II República*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 1989, p. 125.

52. El análisis exhaustivo de la censura de prensa desplegada por Gobernación bajo la República corresponde a SINOVA, *La Prensa en la Segunda República española*. La cita literal corresponde a Casares Quiroga en su circular de 25 de enero de 1932 a los gobernadores civiles (p. 256).

53. “Difusión de impresos españoles en las Repúblicas hispano-americanas”, junio-septiembre de 1917. AGA, Presidencia, leg. 51/4042, exp. 140.



creó la Oficina de Relaciones Culturales (1921), refundida en diciembre de 1926 en la Junta de Relaciones Culturales (28 de diciembre de 1926), verdaderos soportes institucionales de la proyección hispanoamericana de la diplomacia cultural española, consagrada definitivamente durante la República⁵⁴.

Precisamente hacia el escenario americano, aunque con un trasfondo más político e ideológico, se dirigió otra de las primeras técnicas propagandísticas a las que recurrió el Estado: la subvención de prensa. Ciertamente, el empleo de fondos reservados para crear opinión contaba con antecedentes como la red secreta ideada por Eduardo Dato tras el Desastre de 1898 dirigida a comprar prensa nacional e internacional, especialmente en París⁵⁵. Así, *El Diario Español* de Buenos Aires fue el primero en recibir una cantidad mensual de 1.000 pesetas procedentes del ministerio de Estado al menos desde 1916 –e ininterrumpidamente hasta 1931– al objeto de incentivar “todos los anuncios y llamamientos que hace el Consulado general de España” entre la numerosa colonia española residente en Argentina⁵⁶.

Las informaciones sobre España publicadas en la prensa internacional ocuparon pronto un lugar prioritario en las prácticas propagandísticas de la política exterior española. Aunque este era un asunto que desde finales del siglo XIX venía preocupando activamente a las representaciones diplomáticas españolas en el extranjero, fue en los años veinte cuando, al igual que ocurrió con la censura, se observó la necesidad de crear organismos estatales que centralizasen la difusión internacional y la recepción doméstica de informaciones sobre España. A la consecución de este objetivo se dirigió la reforma emprendida en febrero de 1923 en el Estado Mayor Central del Ejército, siendo ministro de Guerra Niceto Alcalá Zamora, a cuya Sección 4ª quedó encomendado el acopio de información internacional y el establecimiento de “relaciones con los agregados y comisionados en el extranjero y con los agregados y comisionados extranjeros en España”⁵⁷. En consecuencia, las agregadurías militares de las embajadas españolas comenzaron a enviar información relevante sobre diversos asuntos internacionales, así como entablaron contactos con la prensa local para revertir posibles

54. Antonio NIÑO, “Orígenes y despliegue de la política cultural hacia América Latina”, en VV.AA., *L'Espagne, la France et L'Amérique Latine: politiques culturelles, propagandes et relations internationales, XXe siècle - España, Francia y América Latina: políticas culturales, propagandas y relaciones internacionales en el siglo XX*, París, L'Harmattan, 2001, pp. 23-163.

55. En este sentido apunta la asignación de 1.500 francos al embajador de España en París para atenciones de vigilancia y subvención a la Agencia Havas, presumiblemente satisfecha a finales de 1904. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 63 A, exp. 27. Sobre los orígenes de la compra de prensa en España, Carlos SECO SERRANO, “Gastos reservados=Fondo de reptiles”, en Mirta NÚÑEZ, Agustín MARTÍNEZ y Rosa CAL (coords.), *Libro homenaje al profesor José Altabella*, Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, 1998, pp. 285-294.

56. “Relación de las cantidades invertidas por el Ministerio de Estado en subvenciones a la Prensa en el extranjero, según se interesa en Orden de la Presidencia de la República fecha 18 de septiembre de 1931”, 14-10-1931. ACD, Serie General, exp. 2 de la Subcomisión 4ª encargada de las responsabilidades derivadas de Gestión de las dictaduras. El origen de este largo expediente se encuentra en la orden de 15 de septiembre de 1931 emanada del Presidente de la Comisión de Responsabilidades del Congreso, a petición de dicha Subcomisión 4ª, para el envío de una “relación de las cantidades consignadas en presupuestos para subvenciones de Prensa extranjera desde 1923, así como de las giradas al extranjero o destinadas a invertir fuera de España, con expresión de su objeto y de los destinatarios”. En AGA, Presidencia, leg. 51/3546.

57. “Real decreto determinando el cometido y atribuciones del Estado Mayor Central del Ejército”, 22-2-1923. *GdM*, n. 53, pp. 643-646, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1923/053/A00643-00646.pdf>> (consultado en 15-3-2016).

campañas perjudiciales para la imagen exterior de España⁵⁸. Sin embargo, más allá de la estrecha vigilancia a que los agregados sometieron a muchos periódicos –cuando no los subvencionaron directamente–, interesa destacar la nueva actitud hacia el tratamiento de la información internacional que pareció instalarse en la Administración, tal y como dejó constancia el coronel jefe de la Sección José Álvarez de Sotomayor,

procura esta Sección, y en tal sentido desarrolla su labor, no limitarse a transcribir o extractar noticias y referencias [...], sino recoger las informaciones que le llegan por distintos cauces, clasificarlas, depurarlas, sacar el tanto de importancia que les afecta, señalar, en cuanto pueda, la garantía que ha de atribuírseles y hacerlas llegar a su destino nuevamente encauzadas y preparadas para que el Mando y los Centros directivos encuentren facilidad en su interpretación y sirvan para confirmar, rectificar o estudiar conceptos ya conocidos o suscitados incidentalmente⁵⁹.

Este procedimiento tendente a encauzar las informaciones vertidas sobre España se afianzó durante la dictadura de Primo de Rivera desde diversas instancias administrativas. En el contexto de la recomposición ministerial que inauguró el Directorio Civil (1925-1930), se creó el 21 de diciembre de 1925 una Oficina de Información en el ministerio de Estado. Según dejó constancia a las representaciones diplomáticas españolas el ministro de Estado José de Yanguas Messía, la Oficina se encargaría no solo de “dar a conocer en el extranjero el movimiento social español en un triple aspecto, científico, artístico y económico, tan poco conocido, por no decir falseado, hasta el presente”, sino también de recibir listas de los autores españoles que publicasen en el extranjero, estadísticas sobre el “movimiento económico español” y, cómo no, noticias sobre asuntos de interés procedentes de las embajadas. A este último respecto se anunciaba que el Gobierno estaba estudiando la creación de una “agencia de información que recoja todas las noticias encaminadas a rectificar las que, de buena o mala fe, suelen prodigarse en la prensa mundial con absoluto desconocimiento del estado de España y de su posición ante los problemas internacionales”⁶⁰.

El resultado fue la creación en mayo de 1926 de *Plus Ultra*, una agencia de difusión de noticias oficiales sobre España considerada como la gran apuesta de la Presidencia del Gobierno por crear un organismo oficial que superase el liderazgo de Francia en la visión que la opinión pública internacional tenía sobre España –y viceversa– y que, en definitiva, aspirase a vertebrar la propaganda internacional del Estado⁶¹. Su gestión se confió a actores privados, como el marqués de Quintanar, jefe de la sede central de la *Plus Ultra* en Madrid. Sin embargo, el principal centro de

58. Las copias de algunos de los informes producidos por los agregados durante el Directorio Militar (1923-1925) procedentes de París, Buenos Aires y Lisboa se conservan en AHN, Presidencia, leg. 315, exps. “Agregados Militares en el Extranjero”.

59. “Moción sobre orientaciones y extensión de los servicios de información del extranjero, incluyendo Marruecos, y de seguridad propia”, 9-7-1924. AHN, Presidencia, leg. 231, exp. 1257.

60. El texto de la Real Orden circular nº 908 de 9 de febrero de 1926 está recogido en Carlos FERNÁNDEZ ESPESO y José MARTÍNEZ CARDÓS, *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pp. 499-500.

61. Han profundizado en esta agencia estatal Rosa CAL, “La agencia *Plus Ultra*: un instrumento de propaganda de Primo de Rivera”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 31/3 (1995), pp. 177-195; y M^a Antonia PAZ, “*Le Temps* y Primo de Rivera”, *Anuario del Departamento de Historia*, 2 (1990), pp. 261-274. Sobre el trasfondo de la información internacional sobre España, vid. M^a Antonia PAZ, “El colonialismo informativo de la Agencia Havas en España (1870-1940)”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1988.



operaciones se ubicó en París, atendiendo a los contactos informales preexistentes con la venal prensa francesa en la que, por cierto, también encontró respaldo la oposición política e intelectual a la dictadura⁶². La agencia *Plus Ultra* consiguió introducir con cierta regularidad y éxito artículos y anuncios publicitarios gracias a una red de enlaces periodísticos extendida por Francia, Estados Unidos y, sobre todo, Hispanoamérica. Sin embargo, pese a que el documento fundacional de la agencia dejó constancia de la receta del éxito para una buena propaganda –discreta, “que no tenga carácter de tal”, e insistente, “que recuerde el golpear de los martillos sobre el yunque”⁶³ –, la creación del Patronato Nacional de Turismo en abril de 1928 desbancó en preocupación e inversión estatal a la agencia *Plus Ultra*. Así, las 500.000 pesetas anuales que los gastos reservados de Presidencia destinaron a la agencia fueron derivadas desde marzo de 1929 a la Oficina de Información del ministerio de Estado⁶⁴ al objeto de subvencionar la publicación de números especiales y secciones de revistas parisinas y londinenses con los que revalorizar el interés turístico y económico de España. Tal fue el caso de las dieciséis columnas semanales publicadas entre marzo de 1929 y marzo de 1930 en la edición parisina del *Chicago Tribune*, del número de mayo de 1930 de *L’Illustration Economique et Financière* dedicado a España, de la introducción de telegramas e informaciones sobre España en el *Spanish News Service* entre julio de 1930 y junio de 1931 o de las seis hojas bisemanales que el *Morning Post* publicó en febrero de 1931⁶⁵.

La propaganda política del régimen dictatorial se extendió en muchas más direcciones, también a nivel doméstico. La iniciativa que contó de manera manifiesta con el respaldo de Primo de Rivera fueron las notas de prensa. El dictador, erigido a sí mismo como mejor portavoz de su proyecto político de cara a la opinión pública, se dedicó a *dialogar* de manera directa con la nación a través de largos discursos publicados en forma de notas oficiosas, en las que abordó desde noticias políticas y económicas de actualidad hasta narraciones de sus propios viajes, e incluso polémicas con la prensa por artículos que ni siquiera llegaron a ser publicados⁶⁶.

62. Esta fue una de las razones principales de que la embajada española en la capital francesa recibiera durante la dictadura numerosas asignaciones económicas del ministerio de Estado para gastos reservados de vigilancia –unas 50.000 pesetas de las 200.000 presupuestadas anualmente–, según la relación enviada el 17 de septiembre de 1931 por el ministerio de Estado a la Subcomisión 4ª de la Comisión de Responsabilidades. ACD, Serie General, exp. 2. En otro documento del expediente, “Relación de pagos verificados por cuenta del Tesoro a la Embajada y al Consulado de España en París, por conceptos no permanentes y variables en cuantía”, fechado el 10 de octubre de 1931, destacan pagos desorbitados como los 318.000 francos consignados en febrero de 1924 para gastos de Marruecos y los más de 700.000 de 1928 para gastos diversos.

63. “Proyecto de organización de la agencia de propaganda hispano-americana ‘Plus Ultra’, marzo de 1926. AGA, Presidencia, leg. 51/3546.

64. Cabe apuntar que Primo de Rivera se convirtió en ministro de Estado en febrero de 1927, no siendo hasta noviembre de 1928 cuando el ministerio de Estado quedó subsumido en Presidencia como Secretaría General de Asuntos Exteriores.

65. “Relación de las cantidades invertidas por el Ministerio de Estado...”. En el mismo expediente del ACD se conserva una relación de gastos de la Presidencia en la que se da cuenta de una subvención a *The Times* por la publicación de un número extraordinario dedicado a España en 1926.

66. Según Dionisio PÉREZ, *La Dictadura a través de las notas oficiosas*, Madrid, Compañía Iberoamericana de Publicaciones, 1930, las notas revelaron tanto la oculta pasión por el periodismo como la mediocridad intelectual de Primo de Rivera. Para DE LA IGLESIA, *La censura por dentro*, pp. 97-106, fueron un instrumento al servicio del dictador para tratar de evitar que los periodistas vieran su trabajo cercenado por la censura y, en consecuencia, derrotarles dialécticamente con la palabra.

Por otro lado, uno de los grandes logros de la dictadura en materia de propaganda fue abrir el ámbito de experimentación hacia otros medios de comunicación de masas. Si bien el soporte más extendido en la opinión pública española durante las décadas de entreguerras –y por ende el que centró la mayoría de las atenciones del Estado– fue la prensa, la radio recibió también su primer impulso regulador por parte del Estado en cuanto a la infraestructura y organización empresarial del sector⁶⁷. El cine, sin embargo, irrumpió de forma evidente como posible horizonte de expansión de la política propagandística de Primo de Rivera. En la medida en que fueron concebidas como un espectáculo público al mismo tiempo que un medio a través del que abordar asuntos políticos con un barniz artístico, las películas también se vieron afectadas por la censura durante la dictadura y la República, bajo el argumento de las lesiones al orden público o presiones de las embajadas extranjeras ante el carácter ofensivo de algunos largometrajes⁶⁸. No obstante, el potencial del cine para penetrar en las mentalidades colectivas e infundir determinadas conductas, así como la alarma ante los avances que otras potencias estaban cosechando en la promoción exterior de su industria cinematográfica, comenzaron a inquietar a muchos particulares, que llamaron la atención sobre la necesidad de que el Estado representase un papel activo en el fomento del cine pedagógico y propagandístico⁶⁹.

Esta sensibilidad fue plasmada gráficamente en varios proyectos elevados a la Administración. Así, un representante de la Liga contra la Pública Inmoralidad de España, José Sánchez Marco, afirmó que este medio de comunicación, “por la fuerza sugestiva de sus representaciones y por su módico precio”, podía poner en peligro “las virtudes morales y cívicas” del pueblo y, en especial, de la juventud, razón de más para proceder a un endurecimiento de su censura⁷⁰. Por otro lado, el marqués de Borghetto y Fernando Virla expresaron en el preámbulo de su proyecto para crear un Patronato de la Cinematografía Española, –influido por el *Statut du Cinématographe Français* y aprobado el 20 de febrero de 1928– su alerta por la posibilidad de que los españoles “lleguen a pensar algún día con ideas norteamericanas o alemanas” si sus películas seguían proyectándose en las salas españolas. Otro particular, Alfonso de Benavides, propuso por las mismas fechas introducir el cine en la educación básica española, llamando la atención sobre la necesaria difusión de la labor regeneradora de la dictadura en España y en el mundo a fin de contener el amenazante monopolio norteamericano.

67. No obstante, su uso no se masificó hasta la Segunda República, ni fue empleada como herramienta propagandística hasta la Guerra Civil. Vid. Carmelo GARITAONAINDÍA, *La radio en España 1923-1939 (de altavoz musical a arma de propaganda)*, Madrid/Bilbao, Siglo XX/Universidad del País Vasco, 1988.

68. Emeterio DÍEZ PUERTAS, *Historia social del cine en España*, Madrid, Fundamentos, pp. 203-224; M^a Antonia PAZ y Julio MONTERO, “Las películas censuradas durante la Segunda República. Valores y temores de la sociedad republicana española (1931-1936)”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 16 (2010), pp. 369-393.

69. El valor propagandístico del cine con anterioridad a la Guerra Civil es un campo pendiente aún de investigación, parcialmente explotado en Rosa CAL, “Apuntes sobre algunos documentales cinematográficos de propaganda de Estado durante el reinado de Alfonso XIII”, en VV.AA., *Libro homenaje al profesor José Altabella*, pp. 295-308; Pablo LEÓN AGUINAGA, “El cine norteamericano y la España franquista, 1939/1960: relaciones internacionales, comercio y propaganda”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2009, pp. 25-59; o, en el ámbito marroquí, Eloy MARTÍN CORRALES, “Marruecos y los marroquíes en la propaganda oficial del Protectorado (1912-1956)”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 37/1 (2007), pp. 83-107.

70. “Proyecto de R.D. sobre censura cinematográfica y prohibición relativa a la asistencia de menores de dieciséis años a los espectáculos públicos”, 17 de noviembre de 1928. AHN, FFCC, Gobernación, leg. 4 A, exp. 3.



Los americanos han comprendido que el cinematógrafo es instrumento que el Cielo les envía para hacer la publicidad de sí mismos, de sus países, sistemas, productos, ideas y hasta de su propia lengua, lo que han empleado para persuadir a todo el Mundo civilizado o no, que América es realmente el único país que sobresale. Cuanto más jóvenes incultos son los espectadores, mayor es la impresión que causa en sus cerebros. No debemos olvidar (y someto esta cuestión a todo el Gobierno) el gran poder del film como medio de propaganda y el peligro a que está expuesto nuestro país y colonias si permitimos a los países extranjeros [sic] ser los únicos poseedores de este método de propaganda⁷¹.

Finalmente, durante la Segunda República también se registraron algunas iniciativas estrictamente propagandísticas. Por un lado, en el Consejo Ordenador de la Economía Nacional adscrito al ministerio de Agricultura, Economía y Comercio se creó una Oficina de Propaganda de la Obra de la República, con la que se persiguió que la ciudadanía conociese de cerca la amplia labor reformista que estaba llevando a cabo el nuevo régimen en todos los órdenes de la vida nacional. Para ello, según la orden de 24 de junio de 1932 que sancionó su creación, no bastaban los métodos tradicionales de comunicación, sino que

se precisa, atendiendo a las modernas corrientes de difusión, de las que no se puede prescindir hoy en ninguna empresa, ni aun cuando ésta sea de carácter estatal, que se extienda en cantidad y calidad la propaganda a fin de que sea de positivos resultados, sin perjuicio de la honestidad de los medios y forma que para ello se utilicen⁷².

Por otro lado, la Presidencia del Gobierno dispuso de una amplia sección de fondos reservados destinados a gastos de acción política y social, entre los que hubo, además de las numerosas gratificaciones a los miembros del Gabinete de Prensa ya referidas, pagos puntuales por tareas de publicidad periodística, especialmente a partir de octubre de 1934 coincidiendo con el repunte en las suspensiones de periódicos y siendo Alejandro Lerroux presidente del Gobierno. En este sentido, destaca la subvención a comienzos de 1935 de 120.000 ejemplares, con su respectiva traducción al francés, del folleto *La Revolución de Octubre*, de Víctor de la Serna, director del periódico conservador *Informaciones*; o el pago de 2.500 pesetas a *La Nación* de Manuel Delgado Barreto, el que fuera en su día órgano oficioso de la Unión Patriótica, en agosto de 1935⁷³. Del mismo modo, Lerroux creó en la Presidencia una fugaz agencia oficiosa, denominada República, que operó entre septiembre de 1935 y marzo de 1936 al objeto de “servir artículos de colaboración de firmas autorizadas a periódicos de provincias, a cambio de una publicidad en éstos del Patronato Nacional del Turismo”. El documento sin fecha de su liquidación recoge que la “propaganda del Régimen” distribuida por la agencia *República* llegó hasta cincuenta periódicos de provincias⁷⁴.

71. Ambos proyectos se conservan en AHN, FFCC, Presidencia, leg. 203/1, exp. 14999.

72. La Orden se publicó el 1-7-1932 en *GdM*, nº 183, p. 22, <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1932/183/A00022-00022.pdf>> (consultado en 6-7-2016). Para ello, se previó un viaje a países como Italia, Rusia, Alemania e Inglaterra a fin de “estudiar la naturaleza y desarrollo de la publicidad y propaganda en el extranjero”.

73. AGA, Presidencia, leg. 51/3547. Nótese el hecho sintomático de que esta misma partida presupuestaria sostuvo los gastos de propaganda extranjera de la Presidencia durante la dictadura de Primo de Rivera, incluyendo los destinados a Plus Ultra anteriormente mencionados, bajo la etiqueta “Gastos reservados de acción política y social de carácter internacional” (Sección 1ª, Capítulo 5º, Artículo único de los Presupuestos). En el mismo legajo, hay evidencias de que el Gobierno Provisional de la República siguió percibiendo dicha asignación al menos en un primer momento –8-7 y 14-10-1931–.

74. AGA, Presidencia, leg. 51/3547.

Reflexiones finales

Como se ha tratado de analizar a lo largo de estas páginas, en los años de entreguerras se asistió en España no solo al endurecimiento evidente de la regulación estatal de la prensa o la intensificación administrativa del aparato de la censura con respecto a periodos precedentes, sino también al afianzamiento de una predisposición evidente hacia la influencia en la opinión pública. El excepcional contexto propiciado por la Primera Guerra Mundial, prolongado unos años más en suelo marroquí para el caso español, alumbró la transición desde una propaganda espontánea protagonizada por los actores internacionales *en* España hacia una activa vocación por sentar las bases de una política institucionalizada de condicionamiento y persuasión de la opinión pública; en definitiva, hacia una propaganda *de* España y *de* Estado –o mejor dicho, *de Estados*, pues hubo varios proyectos en estos años.

Esta constatación revela dos hechos fundamentales. El primero, la adecuada percepción que en los sucesivos gobiernos españoles se tuvo sobre la auténtica *revolución* a la que se estaba asistiendo en los países ex beligerantes en el marco de la relación entre el Estado y la opinión pública y publicada, una enorme transformación que atribuía a la Administración estatal un necesario aparato legislativo e institucional para tratar de controlar la circulación incipientemente globalizada de todo tipo de informaciones y noticias. El segundo, el despertar de una conciencia común en torno a la necesidad de influir en la opinión pública por parte de los sucesivos regímenes españoles. Esta tendencia continuista se tradujo de forma evidente al menos en dos planos: el fundamento restrictivo de la legislación sobre prensa, que en la práctica llegó a convertir el régimen de excepción de libertades en la norma; y la canalización institucional de la gestión intervencionista del Estado en la prensa. Aunque en sentido estricto se puede hablar provisionalmente de una auténtica política planificada de propaganda tan solo bajo la dictadura de Primo de Rivera, el aliciente básico del giro en la relación del Estado con los medios de comunicación fue el mismo en 1917, 1923 o 1931: legitimar tres modelos de Estado discutidos por amplios sectores de la opinión pública.

